

汕头市“百县千镇万村高质量发展工程”用地用林用海工作指引

# 汕头市乡村振兴用地指引

汕头市自然资源局（海洋局）

2023年8月

# 1

## 乡村振兴建设用地主要利用方式

### 1.点状供地

**定义：**指为实施现代种养业、农产品加工流通业、乡村休闲旅游业、乡土特色产业、乡村信息产业及乡村新型服务业等乡村产业项目及其配套的基础设施和公共服务设施建设，确需在城镇开发边界外使用零星、分散建设用地，依据现有地形地貌和资源条件，按照“建多少、转多少”的原则进行报批，根据规划用地性质和土地用途灵活点状供应的用地方式。选址位于国土空间规划（城乡规划、土地利用总体规划）确定的禁止建设区、建设用地涉及占用永久基本农田或生态保护红线的项目，不符合国家和省的法律法规以及相关产业政策规定的项目，商品住宅和别墅类房地产开发项目，均不适用点状供地。单个点状供地项目建设用地总面积不超过30亩。

# 1

## 乡村振兴建设用地主要利用方式

### 2.农村一二三产业融合发展用地

**定义：**指以农业农村资源为依托，拓展农业农村功能，延伸产业链条，涵盖农产品生产、加工、流通、就地消费等环节，用于农产品加工流通、农村休闲观光旅游、电子商务等混合融合的产业用地。

### 3.设施农业用地

**定义：**指农业生产中直接用于作物种植和畜禽水产养殖的设施用地，分为生产设施用地以及与生产直接关联的辅助设施用地。

## 乡村振兴建设用地主要利用方式

● **规划布局原则。**国土空间规划应统筹县域城镇和村庄规划建设，优化功能布局。坚持把县域作为城乡融合发展的重要切入点，因地制宜合理安排建设用地规模、结构和布局及配套公共服务设施、基础设施，有效保障农村产业融合发展用地需求。

● **土地利用原则。**乡村振兴建设项目需要使用土地的，应当符合国土空间规划、土地利用年度计划和用途管制以及节约资源、保护生态环境的要求，并严格执行建设用地标准，优先使用存量建设用地，提高建设用地使用效率。

## 1.乡村振兴建设布局要求

- 规模较大、工业化程度高、分散布局配套设施成本高的项目要进产业园区。
- 具有一定规模的农产品加工业要向县城或有条件的乡镇城镇开发边界内集聚。
- 利用农村本地资源开展农产品分拣、初加工、发展休闲观光旅游而必须的配套设施建设，可在不占用永久基本农田和生态保护红线、不突破国土空间规划建设用地规模等约束条件、不破坏生态环境和乡村风貌的前提下，在村庄建设边界外安排少量建设用地。
- 严格落实“一户一宅”，引导农村住房集中建设，宅基地集中布局。
- 提升县城综合服务能力，把乡镇建成服务农民的区域中心，统筹布局村基础设施、公益事业设施和公共设施，促进设施共建共享，提高资源利用节约集约水平。

## 2.新增建设用地规模保障

● 县、镇级国土空间规划应安排不少于10%的新增建设用地规模，重点保障乡村产业发展用地。镇级国土空间规划和村庄规划可预留不超过5%的建设用地机动规模，用以保障村民居住、农村公共公益设施、零星分散的乡村文旅设施及农村新产业新业态建设需求；对一时难以明确具体用途的建设用地，可暂不明确规划用地性质，待建设项目规划审批时再落实建设用地规模、明确规划用地性质，并于项目批准后更新国土空间规划、村庄规划数据库。使用建设用地机动规模不得占用永久基本农田和生态保护红线。

● 村庄规划建设用地规模优先使用预支规模，确实不足的，使用预下达规模。原则上，各县（市、区）村庄规划新增建设用地规模合计总量不得超过所在县（市、区）预下达新增建设用地规模的10%。

### 建设用地指标保障

- 统筹使用新增和存量建设用地，合理安排用地计划指标，保障乡村振兴项目用地需求。
- 国家单列农村村民住宅建设用地计划，专项用于符合“一户一宅”和国土空间规划要求的农村村民住宅建设，单独组卷报批，在规划范围实施实报实销。
- 省级指标每年安排一定比例的新增建设用地计划指标，专项用于乡村重点产业和项目。固定资产投资额不低于1亿元且投资强度不低于300万元/亩，同时地均税收不低于15万元/亩的现代农业与食品等先进制造业项目可申请使用省指标。
- 市县各级每年安排不少于10%的用地指标，优先保障农村一二三产业融合发展、点状供地、助农服务、农民群众急需的生活基础设施和公共服务设施建设等项目。按照不低于每园50亩标准一次性安排国家级和省级现代农业产业园用地计划指标。规模化、工厂化生猪养殖项目用地涉及新增建设用地的，优先安排新增建设用地计划指标，做到应保尽保。县级人民政府通过土地整治，将农村建设用地垦造为农用地后腾出的建设用地指标，应当按照国家和省有关规定优先用于土地整治项目所在村乡村振兴发展用地需求。

## 1. 报批方式

建设用地报批分为分批次报批和单独选址报批两种方式。

- 点状供地项目、农村一二三产业融合发展项目按照城镇分批次的方式和要求进行单独组卷报批，不受报批面积和批次数量限制。
- 农村村民住宅建设项目用地应单独组卷报批。多户集中建设包含相关配套的基础设施和公共服务设施用地的，需提供县级自然资源、农业农村部门联合出具的审查意见，审查意见应包括户数、用地总面积、房基占地面积、地类面积、基础设施和公共服务设施用地面积等内容。

# 4

## 用地审批

### 2.土地征收

乡村振兴建设涉及征收农民集体所有的土地的，应符合《土地管理法》第四十五条规定情形和条件。县级以上地方人民政府应按规定履行土地征收报批前期有关程序，提出征收土地申请。

### 3. 占用耕地

● 乡村振兴建设涉及占用耕地的，应依法落实耕地占补平衡。涉及占用其他农用地、农业设施建设用地，凡上一年度国土变更调查为耕地且未落实耕地“进出平衡”的，或涉及无合法来源的建设用地，建设占用时实际地类为耕地的，**均须按照耕地地类报批并落实耕地占补平衡。**

● 由占用耕地的单位按照国家和省有关规定，负责开垦与所占用耕地的数量和质量相当的耕地；没有条件开垦或者开垦的耕地不符合要求的，应当按照国家规定缴纳耕地开垦费并用于开垦新的耕地，或者通过调剂使用补充耕地指标的方式落实耕地占补平衡。

● 非农业建设占用耕地的，应当编制耕作层剥离再利用方案，按照国家有关技术规范进行耕作层剥离，并按照要求将剥离的耕作层土壤用于新开垦耕地、劣质地或者其他耕地的土壤改良等。剥离相关费用作为生产成本列入建设项目投资预算。确因受到严重破坏或者严重污染等无法剥离再利用的，经县级人民政府同意后方可不实施剥离。

## 4. 占用自然保护地

乡村振兴建设涉及占用自然保护地的，应当符合《自然保护区条例》《风景名胜区条例》《广东省森林公园管理条例》等自然保护地相关规定。对国家、省和地级以上市乡村振兴重点项目，涉及占用自然保护地确实难以避让的，可以按规定调整相应自然保护地。其中：

- 属于国务院或国务院投资主管部门审批、核准的国家重点项目，列入国务院或国务院授权有关部门批准的规划的建设项目，可以申请调整国家级自然保护地。
- 省政府投资主管部门审批、核准的省重点项目，列入省政府或省政府授权有关部门批准的规划的建设项目，可申请调整省级自然保护地。
- 属于地级以上市人民政府投资主管部门审批、核准的市重点项目，列入地级以上市人民政府批准的规划的建设项目，可以申请调整市、县级自然保护地。

## 1. 国有建设用地供应

乡村振兴用地符合《划拨用地目录》（国土资源部令第9号）规定的，可以划拨方式供应国有建设用地使用权；符合《协议出让国有土地使用权规定》（国土资源部令第21号）相关条件和要求的，可以协议方式出让国有建设用地使用权。工业、商业、旅游、娱乐和商品住宅等经营性用地以及同一宗地有两个以上意向用地者的，应当以招标、拍卖或者挂牌方式出让。

## 2.集体建设用地使用

农村集体经济组织兴办企业或者与其他单位、个人以土地使用权作价入股、联营等形式共同举办企业的，可根据《土地管理法》第六十条规定使用国土空间规划确定的建设用地。乡村振兴建设鼓励使用集体建设用地，优先使用集体存量建设用地。集体经营性建设用地入市按照国家 and 省有关规定实施。

### 3.国有建设用地地价管理要求

属省确定的优先发展产业且用地集约的工业项目，以及农林牧渔业产品初加工项目，出让底价可按不低于所在地土地等别相对应全国工业用地出让最低价标准70%确定。按比例计算后低于该项目实际土地取得成本、土地前期开发成本和按规定应收取的相关费用之和的，应按不低于实际各项成本费用之和的原则确定出让底价。点状供地项目混合用地出让最低价不得低于相应地段各用途对应级别基准地价乘以其比例之和的70%。

#### 4.点状供地项目土地供应

点状供地项目以项目区为单位供地。项目区为单个地块的，按建设地块单个供地；项目区为多个地块的，应结合实际需要整体规划建设，合理确定不同地块的面积、用途，按建设地块搭配或组合为一宗地整体供应。点状供地项目可按规定合理设定供地前置条件，带项目实施方案供应土地，并将相关行业主管部门提出的产业类型、标准、形态及规划条件、建筑标准、节地技术、公建配套、用途变更、分割转让限制等要求，与履约监管责任、监管措施、违约责任等内容一并纳入供地方案、土地划拨决定书或出让合同。

## 5.农村一二三产业融合发展项目联动供地

属于农村一二三产业融合发展项目的，可以将项目投资、产值、吸纳当地劳动力就业、带动周边农户等准入条件以及用途变更、分割转让限制等要求作为供地条件。对确需布局在村庄建设边界外的农产品分拣、初加工等农村一二三产业融合发展项目而必须的配套设施建设，单个项目可以同时流转一定面积的农村承包土地，项目配套设施建设用地面积按项目整体用地面积的1%以内控制，最多不超过30亩，建筑容积率原则上不低于1.1，拟供应建设用地的使用年限在不突破法律规定的有关用途的最高年限的前提下，可以与农村承包土地流转年限保持一致。

## 6.点状供地项目土地转让及分割要求

点状供地项目产权原则上应整体持有，除法律法规、土地划拨决定书及出让合同明确规定或约定外，不得将点状供地项目区内的建设用地进行分割转让或抵押。

## 1.设施农业用地范围

设施农业用地具体用地范围如下：

- **作物种植设施用地范围**包括作物种植（工厂化栽培）、育苗育种大棚、日光温室、连栋温室、灌溉水渠（沟、管）、场内道路等生产设施用地，为生产服务的看护房、水肥一体化灌溉及水泵配电等必要的管理用房、检验检疫监测、病虫害防控、农资农机具存放及维修场所，以及与作物生产直接关联的烘干晾晒、分拣包装、保鲜存储、副产物处理等辅助设施用地。
- **畜禽水产养殖设施用地范围**包括畜禽舍、水产养殖设施池塘、工厂化养殖车间、进排水渠道、场区内通道、绿化隔离带等养殖生产用地，与养殖生产直接关联的饲料存储、粪污处置、尾水处理、疫病防控、检验检疫、消洗转运、分拣包装、保鲜存储、生物质有机肥料生产、病死动物无害化处理以及必要的管理用房等辅助设施用地。

以上范围之外的设施农业用地类型由县级农业农村部门会同自然资源主管部门结合实际确定，**但不包括屠宰和肉类加工等农村二三产业用地。**

## 2.设施农业用地规模标准

● 作物种植和畜禽水产养殖的生产设施用地根据农业生产需要合理确定。作物种植辅助设施用地规模原则上控制在项目用地规模的10%以内，最多不超过20亩。规模化粮食作物种植面积在500亩以上的，最多不超过30亩。畜禽水产养殖辅助设施用地规模原则上控制在项目用地规模的15%以内，最多不超过30亩；生猪和奶牛养殖辅助设施用地面积不受30亩限制。

● 确因实际生产需要，须在以上比例和面积基础上适当增加用地规模的，由县级自然资源主管部门根据农业农村部门核定的用地需求确定用地规模。看护房只能建设单层且面积不大于15平方米。管理用房用地规模不得超过本条第一款规定的比例和面积限制。

### 3.设施农业用地使用耕地的要求

设施农业用地应尽量避让占用耕地，确需占用的应尽量避免破坏耕地耕作层，并采用工程技术措施保护耕地耕作层。不硬化、挖损地面或建设永久性建筑，且种植条件即可恢复的，不属于破坏耕地耕作层。确需使用一般耕地的，在符合省规定用地规模标准的前提下，落实耕地“进出平衡”。自然资发〔2021〕166号文件印发后，新增建设的畜禽、水产养殖设施和破坏耕作层的种植业设施严禁占用永久基本农田。

## 4.设施农业用地备案

● 设施农业用地实行备案管理。在符合相关政策规定的前提下，设施农业用地不涉及使用一般耕地、永久基本农田的，由乡镇人民政府收到用地申请后，组织用地主体与农村集体经济组织签订《广东省设施农业用地协议》后即可动工。农村集体经济组织或用地主体在签订用地协议后10个工作日内应向用地所在地乡镇人民政府申请用地备案。

● 积极引导设施农业使用非耕地，鼓励利用“四荒”资源；确需使用一般耕地的，在符合省规定用地规模标准的前提下，由用地主体向乡镇人民政府申报，乡镇人民政府提出落实耕地“进出平衡”的意见，报县级人民政府批准纳入年度耕地“进出平衡”总体方案并由乡镇人民政府备案后实施。乡镇人民政府应按规定将备案信息及时汇交县级自然资源主管部门，由其在自然资源部设施农业用地监管系统中上图入库。未经备案和上图入库的，管理中不予认可。

● 对于自然资发〔2021〕166号文件印发前已在实施建设的设施农业用地，符合自然资规〔2019〕4号和粤自然资规字〔2020〕7号文件规定的，可继续按原有规定备案和上图入库。

## 5.设施农业用地退出

- 设施农业用地协议到期后不改变农业用途且拟继续使用的，地上农业设施可不拆除，按协议约定归于农村集体经济组织作为存量设施农业用地统一管理、循环利用，并到当地乡镇人民政府办理用地备案变更等手续。设施农业用地不再使用的，必须恢复原用途，原地类为耕地的必须恢复为耕地，且不得低于原二级地类。原地类为非耕地，政府组织落实土地恢复产生新增耕地的，可按照国家 and 省有关规定核定补充耕地指标。乡镇人民政府应监督落实土地恢复，协调县级自然资源、农业农村部门进行验收。

## 1.按原地类或农用地管理的情形

按照下列规定条件使用农用地或未利用地的，可按原地类或农用地管理：

（一）不占用永久基本农田，确需使用一般耕地的但已经县级人民政府批准纳入年度耕地“进出平衡”总体方案，且在国家公路网络体系之外、宽度小于8米、以服务于农村农业生产为主要用途的农村道路，按农用地管理。

（二）不涉及占用耕地及永久基本农田、不改变农用地和未利用地用途、不固化地面的生态景观、栈道、观景平台以及零星分散面积不超过200平方米的公共厕所和停车场等乡村产业项目配套的基础设施和公共服务设施用地，按原地类管理。

（三）选址在土地利用总体规划确定的城镇规划区外的自驾车旅居车营地中部分功能区使用未利用地的（公共停车场、各功能区之间的连接道路、商业服务区、车辆设备维修及医疗服务保障区、废弃物收纳与处理区、自驾车营区、旅居车营区、商务俱乐部、木屋住宿区、休闲娱乐区等功能区除外），在不改变未利用地用途、不固化地面的前提下，可按原地类管理。

（四）光伏、风力发电等项目使用戈壁、荒漠、荒草地等未利用地，不占压土地、不改变地表形态的光伏方阵用地以及采用直埋电缆方式敷设的集电线路用地，可按原地类认定。

## 确权登记

点状供地项目以宗地为单元确权登记发证，可按项目实际管理的需要，将多宗地整体打包一次性申请不动产登记。土地供应时已明确限制分割转让或抵押的，应在不动产登记簿和产权证书的附记栏上对宗地的权利限制予以注记。

## 乡村振兴用地负面清单

乡村振兴用地相关禁止性要求如下：

（一）严禁占用永久基本农田发展林果业和挖塘养鱼；严禁占用永久基本农田种植苗木、草皮等用于绿化装饰以及其他破坏耕作层的植物；严禁占用永久基本农田挖湖造景、建设绿化带；严禁新增占用永久基本农田建设畜禽养殖设施、水产养殖设施和破坏耕作层的种植业设施。

（二）禁止占用耕地建窑、建坟或者擅自在耕地上建房、挖砂、采石、采矿、取土等。

（三）严禁违规占用耕地进行农村产业建设，遏制耕地“非农化”，防止耕地“非粮化”，不得造成耕地污染。

（四）严禁以设施农业为名，占用耕地违法违规建设与农业发展无关的设施；严禁在农业大棚内违法占用耕地建设住宅、餐饮、娱乐等非农设施。

（五）严禁以农村一二三产业融合发展为名开发商品住宅、别墅、酒店、公寓等房地产项目。

（六）严禁挖山填湖、削峰填谷、挖湖造景或毁林、破坏水域水系。

（七）严禁在农用地转用报批中占多批少、应转未转。

（八）严禁擅自将农村一二三产业融合发展用地改变用途或分割转让转租。

（九）禁止毁林开垦、采石、采砂、采土以及其他毁坏林木和林地的行为。